

Venezuela: ¿Qué está en juego? Contribución a la crítica del proyecto de Reforma Constitucional

EDGARDO LANDER :: 30/11/2007

Convertir las organizaciones populares en parte del Estado lejos de darles más poder y contribuir a fortalecer la organización popular autónoma, puede operar como mecanismo de cooptación y control desde arriba

I

Después del triunfo electoral de Chávez en diciembre del año 2006, se daban condiciones óptimas para iniciar un amplio debate nacional sobre los próximos pasos en la transformación del país. El apoyo electoral popular a Chávez no sólo se mantuvo, sino que, en términos porcentuales, aumentó ligeramente. Estos resultados electorales fueron reconocidos como legítimos por el candidato de la oposición, los observadores internacionales, y hasta por el Departamento de Estado. La oposición está desarticulada y carece de iniciativa política. El gobierno de los Estados Unidos está cada vez más empantanado en Iraq y Afganistán con lo cual difícilmente puede crear nuevos frentes de confrontación. La economía mantiene un ritmo de crecimiento sostenido y se incrementa en forma acelerada el consumo en todos los sectores de la población. Los Consejos Comunales, a pesar de sus improvisaciones y múltiples problemas, le dieron un nuevo impulso a la participación de los sectores populares.

El tema del socialismo había sido planteado por Chávez en forma reiterada durante la campaña electoral, pero más allá del calificativo de "socialismo del siglo XXI", no se había avanzado en la caracterización del modelo de socialismo que se buscaba construir. Dado que se calificaba como socialismo del siglo XXI, estaba claro que no era el socialismo del siglo XX, en particular no se trataba del socialismo soviético. Sin embargo, no se precisó en qué consistía la diferencia y en qué aspectos debería distanciarse el socialismo del siglo XXI de la experiencia soviética del siglo XX.

¿En la negación del modelo de partido único? ¿En otras modalidades de relación entre Estado y partidos? ¿En el rechazo de una ideología oficial del Estado? ¿En alternativas al modelo monocultural negador de toda diferencia? ¿En formas de organización y participación política orientadas a no repetir la llamada democracia popular o proletaria, que terminó por negar la idea misma de democracia? ¿En un modelo económico que no esté basado en la planificación burocrática centralizada? ¿En un cuestionamiento radical del productivismo industrialista de crecimiento sin límite, que representó en la Unión Soviética, como hoy en China, una guerra sistemática contra el resto de la naturaleza, contra la vida misma en el planeta, en forma similar a como lo hizo históricamente y continúa haciéndolo el capitalismo? ¿Se trata de un socialismo con pluralismo político, compatible con lo que establece uno de los principios fundamentales de la constitución vigente?(1)

II

Ninguno de estos asuntos puede asumirse como sobreentendido. Cada uno de ellos exige investigación, debate, y confrontaciones teóricas y políticas sobre las características del modelo del socialismo del siglo pasado, sobre los procesos que culminaron en la instauración del estatismo burocrático autoritario, y su fracaso como opción histórica al capitalismo. En el aprendizaje de lo ocurrido en el pasado está la posibilidad de no repetirlo. Estamos hoy tanto en condiciones, como en la obligación, de pensar el futuro que queremos construir incorporando tanto el análisis crítico reflexivo sobre este pasado, como las nuevas condiciones políticas, culturales, económicas, tecnológicas y ambientales en las cuales vivimos.

La reforma constitucional, ni en la forma cómo ha sido elaborada y sometida al debate público, ni en su contenido, parece contribuir adecuadamente a este debate necesario. A continuación -además de destacar algunos de sus aspectos positivos- se expresan preocupaciones y dudas sobre el contenido de esta reforma constitucional. Algunas se refieren a asuntos sustantivos, tanto de contenido como de procedimiento. Otras tienen que ver con asuntos poco claros e imprecisiones que pueden, a futuro, convertirse en fuente de problemas.

El indispensable debate sobre el modelo de sociedad que se quiere construir se aborta si se asume que es suficiente con enunciarlo como socialista. ¿Cómo se entiende el socialismo en el proyecto de reforma constitucional? En este texto se incorpora una y otra vez la palabra "socialista" como adjetivo que define el carácter del Estado, de la economía, de la democracia, sin la caracterización correspondiente de qué es lo que se entiende por socialista. No se precisa, por lo tanto, lo que constituye el eje principal de la propuesta. Varios artículos definen el carácter socialista del modelo de desarrollo y de la economía. El artículo 112 se refiere a la construcción colectiva y cooperativa de una Economía Socialista:

"El Estado promoverá el desarrollo de un Modelo Económico Productivo intermedio, diversificado e independiente, fundado en los valores humanísticos de la cooperación y la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales, que garantice la satisfacción de las necesidades sociales y materiales del pueblo, la mayor suma de estabilidad política y social y la mayor suma de felicidad posible."

"Así mismo, fomentará y desarrollará distintas formas de empresas y unidades económicas de propiedad social, tanto directa o comunal como indirecta o estatal, así como empresas y unidades económicas de producción y/o distribución social, pudiendo ser éstas de propiedad mixtas entre el Estado, el sector privado y el poder comunal, creando las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una Economía Socialista."

El artículo 113 se refiere a unidades de producción socialistas:

"Cuando se trate de explotación de recursos naturales o de cualquier otro bien del dominio de la Nación de carácter estratégico, o de la prestación de servicios públicos vitales, el Estado podrá reservarse la explotación o ejecución de los mismos, directamente o mediante empresas de su propiedad, sin perjuicio de establecer empresas de propiedad social directa, empresas mixtas y/o unidades de producción socialistas, que aseguren la soberanía económica y social, respeten el control del Estado, y cumplan con las cargas sociales que se le impongan, todo ello conforme a los términos que desarrollen las leyes respectivas de cada

sector de la economía. En los demás casos de explotación de bienes de la nación, o de prestación de servicios públicos, el Estado, mediante ley, seleccionará el mecanismo o sistema de producción y ejecución de los mismos, pudiendo otorgar concesiones por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público, y el establecimiento de cargas sociales directas en los beneficios."

El artículo 168 se refiere a los medios de producción socialistas:

"En sus actuaciones el Municipio estará obligado a incorporar, dentro del ámbito de sus competencias, la participación ciudadana, a través de los Consejos del Poder Popular y de los medios de producción socialista."

El artículo 184 se refiere a la construcción de una economía socialista:

"Una ley nacional creará mecanismos para que el Poder Nacional, los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las Comunidades organizadas, a los Consejos Comunales, a las Comunas y otros Entes del Poder Popular, los servicios que éstos gestionen, promoviendo:

(...) 3. La participación en los procesos económicos estimulando las distintas expresiones de la economía social y el desarrollo endógeno sustentable, mediante cooperativas, cajas de ahorro, empresas de propiedad social, colectiva y mixta, mutuales y otras formas asociativas, que permitan la construcción de la economía socialista."

El artículo 300 se refiere a los principios de una economía socialista:

"La ley nacional establecerá las condiciones para la creación de empresas o entidades regionales, para la promoción y realización de actividades económicas o sociales bajo principios de la economía socialista, estableciendo los mecanismos de control fiscalización que aseguren la transparencia en el manejo de los recursos públicos que en ellas se inviertan, y su razonable productividad económica y social."

El artículo 321 se refiere al carácter socialista del desarrollo de la nación:

"En el marco de su función de administración de las reservas internacionales, el Jefe del Estado establecerá, en coordinación con el Banco Central de Venezuela y al final de cada año, el nivel de las reservas necesarias para la economía nacional, así como el monto de las reservas excedentarias, las cuales se destinarán a fondos que disponga el Ejecutivo Nacional para inversión productiva, desarrollo e infraestructura, financiamiento de las misiones y, en definitiva, el desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la nación."

Estos textos no definen qué se entiende ni por economía ni por desarrollo socialista. Por un lado se identifica como socialista en términos globales al modelo de desarrollo y a la economía en su conjunto. De esto podría entenderse que se entiende por socialista un modelo económico en el cual coexisten las más diversas modalidades de propiedad. Todo esto formaría parte de la sociedad socialista.

Sin embargo, en otros artículos parece entenderse por socialista una forma particular de organización de la producción, o un régimen específico de propiedad. El artículo 300 afirma que "la ley nacional establecerá las condiciones para la creación de empresas o entidades regionales, para la promoción y realización de actividades económicas o sociales bajo principios de la economía socialista." De igual manera se hace referencia a "unidades de producción socialistas" (artículo 113) y a "medios de producción socialistas" (artículo 168), con lo cual parece entenderse que hay un sector de la economía que sería propiamente socialista, mientras que el resto de la economía no lo sería.

Desde el punto de vista del sistema político, el Estado y la democracia son definidos en este proyecto como socialistas: Los artículos 16 y 318 definen al Estado como socialista:

"Las Comunas serán las células geo-humanas del territorio y estarán conformadas por las Comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo espacial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia." (Artículo 16)

"El sistema monetario nacional debe propender al logro de los fines esenciales del Estado Socialista y el bienestar del pueblo, por encima de cualquier otra consideración."

"El Banco Central de Venezuela es persona de derecho público sin autonomía para la formulación y el ejercicio de las políticas correspondientes y sus funciones estarán supeditadas a la política económica general y al Plan Nacional de Desarrollo para alcanzar los objetivos superiores del Estado Socialista y la mayor suma de felicidad posible para todo el pueblo." (Artículo 318)

No se define qué se entiende por Estado Socialista. ¿Se trata de un Estado de planificación burocrática centralizada como lo sugiere la idea del "Plan Nacional de Desarrollo para alcanzar los objetivos superiores del Estado Socialista."?

El artículo 70 define los medios de participación para la construcción del socialismo:

"Son medios de participación y protagonismo del pueblo, en ejercicio directo de su soberanía y para la construcción del socialismo: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativas, constitucional y constituyente, el cabildo abierto, la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, siendo las decisiones de esta última de carácter vinculante, los Consejos del Poder Popular (consejos comunales, consejos obreros, consejos estudiantiles, consejos campesinos, entre otros), la gestión democrática de los trabajadores y trabajadoras de cualquier empresa de propiedad social directa o indirecta, la autogestión comunal, las organizaciones financieras y microfinancieras comunales, las cooperativas de propiedad comunal, las cajas de ahorro comunales, las redes de productores libres asociados, el trabajo voluntario, las empresas comunitarias y demás formas asociativas constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista."

De acuerdo al artículo 158, es una política nacional la construcción de una democracia socialista:

"El Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, transfiriéndole poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una Democracia Socialista."

Antes de votar a favor de una reforma constitucional que defina al Estado, a la economía a la democracia como socialistas, los y las ciudadanos ciudadanas tenemos derecho a participar en estas definiciones ¿Qué se entiende por un Estado socialista? ¿Qué se entiende por una economía socialista? ¿Qué se entiende por una democracia socialista? ¿En que se diferencian estas de los Estados y de las economías y las democracias del socialismo del siglo XX? No se trata de modo alguno de disquisiciones semánticas, sino de decisiones básicas sobre el futuro del país.

III

En todo caso, de los artículos citados queda claro que lo que está siendo propuesto es una transformación profunda, radical, del modelo de sociedad contemplado en el texto constitucional del año 1999: el paso del capitalismo al socialismo. No se trata de una simple "revisión parcial" de la Constitución. De acuerdo al artículo 342 de dicho texto:

"La reforma constitucional tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional."

Resulta arbitrario afirmar que porque no se modifiquen los primeros nueve artículos que definen los principios fundamentales, y se conserve la estructura formal de títulos, capítulos y artículos de la Constitución, o porque se están modificando "sólo diez por ciento de los artículos", no se están alterando "los principios fundamentales del texto constitucional", si lo que se busca es la transformación de una sociedad capitalista en socialista. Se está apelando con esto a un argumento absolutamente formal, y por ello, poco serio. Para llevar a cabo las modificaciones constitucionales propuestas hubiese sido necesaria la convocatoria a una Asamblea Constituyente. ¿Para qué sirven las normas jurídicas -incluso las elaboradas por el actual proceso de cambio, en este caso la Constitución de 1999- si éstas pueden ser interpretadas con plena libertad? Esto lejos de fortalecer y profundizar la legitimidad democrática del proceso de cambio, la debilita.

Son igualmente profundas las transformaciones propuestas en la organización político territorial del país. Uno de los principios fundamentales de la Constitución de 1999, establecido en el artículo 4, es el siguiente:

"La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad."

¿No se altera el concepto de "Estado federal descentralizado" y las relaciones entre las atribuciones de los entes centrales y los entes descentralizados cuando se fortalecen extraordinariamente las competencias del Poder Nacional, debilitándose con ello las atribuciones y autonomías estatales y municipales? En la propuesta de reforma del artículo 156 se establece como atribución del Poder Público Nacional:

"La ordenación y gestión del territorio y el régimen territorial del Distrito Federal, los Estados, los Municipios, Dependencias Federales y demás entidades regionales."

"La creación, ordenación y gestión de Provincias Federales, Territorios Federales y Comunales, Ciudades Federales y Comunales."

Entre las competencias del Presidente o Presidenta de la República está la de:

"Crear las Provincias Federales, Territorios Federales y/o Ciudades Federales según lo establecido en esta constitución y designar sus autoridades, según la ley." (Artículo 236)

Al buscar la realización de transformaciones tan profundas del orden constitucional sin la convocatoria de una Asamblea Constituyente, se coloca al Tribunal Supremo de Justicia, y a su Sala Constitucional -como intérprete en última instancia de la Constitución- entre la espada y la pared. Si, a pesar de lo que dice en forma explícita el artículo 342 de la Constitución, este tribunal dictaminase que estos profundos cambios pueden hacerse vía reforma, sin que sea necesaria la convocatoria de una Asamblea Constituyente, el Tribunal Supremo de Justicia quedaría seriamente deslegitimado como poder público autónomo, produciéndose de esta manera un severo deterioro en la separación de poderes y en la institucionalidad democrática prevista por la propia Constitución, antes y después de la reforma.

IV

En el contexto político venezolano actual, que continúa estando -a pesar de la desarticulación que vive la oposición- extraordinariamente polarizado, tanto por la forma conciliar como fue elaborada la propuesta de reforma, como por las modalidades de discusión previstas (el muy limitado tiempo disponible, la discusión en bloque, la restricción de la discusión a los artículos propuestos por el proyecto de reforma presentado por el Presidente), el debate sobre la reforma constitucional inevitablemente está subsumido en la confrontación entre chavismo y oposición. El proyecto de reforma ha sido identificado expresamente como una propuesta del Presidente, quien ha afirmado que ha trabajado en el texto "letra por letra"(2). Lejos de promoverse un debate abierto sobre la sociedad que se quiere construir, o siquiera sobre los diferentes aspectos de la reforma propuesta, se construye una opción maniquea entre chavismo y antichavismo, que descalifica como de la oposición, o como "reformistas", "infiltrados", "contrarrevolucionarios, quienes "saltaron la talanquera", a quienes expresen desacuerdos con algún aspecto de la reforma propuesta. En consecuencia, el referéndum en torno a la reforma constitucional adquirirá el carácter de un nuevo referéndum a favor o en contra de Chávez.

Hay pocas posibilidades de que en los escasos dos meses que han establecido para ello pueda darse un debate nacional informado y participativo efectivo, debate fruto del cual se produzcan modificaciones significativas al texto propuesto. Si éste no fuese el propósito del debate, si de lo que se tratase fuese que después de este debate la propuesta de reforma quedase sin modificaciones, el debate carecería de sentido. La democracia es compleja, difícil, consume tiempo y requiere procesos de aprendizaje individual y colectivo. Saltar sobre estas exigencias sobre la base de metas políticas de corto plazo no puede ser una opción, se pone en riesgo la sociedad futura que se busca construir.

Además de las limitaciones de tiempo que han sido establecidas, hay igualmente acotamientos sobre qué es lo que se puede discutir. De acuerdo a la Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, en vista de que se trata de una propuesta de reforma que corresponde a una iniciativa presidencial, sólo están en discusión los 33 artículos de dicha la propuesta.(3)

No es la modalidad plebiscitaria la que mejor contribuye a la promoción de una dinámica participativa, ni es el impulso de Comités de Defensa de la Reforma(4), antes del estudio y la discusión al detalle de su contenido, la mejor forma de transferir poder al pueblo y profundizar la democracia. Con estos procedimientos, el poder constituyente lejos de ser el sujeto protagónico del proceso de cambio, queda reducido a una opción refrendaria, a favor o en contra de la reforma. Esto, lejos de cuestionar la supremacía del poder constituido sobre el poder constituyente, contribuye a consolidarla. El poder constituido se auto-consolida cuando se asume como la fuente de la agenda del debate y de todas las principales iniciativas políticas.

V

El argumento de que se trata de una "reforma integral" en la cual cada uno de sus artículos se complementa en un todo sistemático, y que por ello es necesario que se vote en bloque, no parece tener demasiado sustento. Hay algunos asuntos que obviamente pueden ser agrupados como bloques interdependientes. No es este el caso del conjunto de las reformas propuestas. ¿Qué relación necesaria hay, por ejemplo, entre la reducción de la jornada de trabajo y la creación de un Distrito Federal que no permita discutir y decidir sobre estos dos asuntos por separado? La decisión de someter la reforma a un referéndum en bloque es una decisión política, no hay ninguna norma jurídica que obligue a ello. Tal como está establecido en el artículo 344 de la Constitución, el Presidente, como proponente de la reforma, o la tercera parte de la Asamblea Nacional podrían decidir que se votase en forma separada "hasta una tercera parte de ella".

"El proyecto de reforma constitucional aprobado por la Asamblea Nacional se someterá a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción. El referendo se pronunciará en conjunto sobre la reforma, pero podrá votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral."

Además de significar esto la pérdida de una extraordinaria oportunidad histórica para un gran debate nacional democrático sobre cómo seguir avanzando en el proceso de cambios que se vienen dando en el país, nos encontramos en presencia de un franco retroceso en relación a la forma mucho más abierta y democrática en que -a pesar de sus limitaciones y del apuro que se impuso a última hora- se llevó a cabo el debate constituyente en el año 1999.

VI

De acuerdo al artículo 5 de la Constitución del año 1999:

"La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público."

"Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos."

Dados estos supuestos, definir un Poder Popular como alternativo, diferente de los otros poderes del Estado parece un contrasentido. De acuerdo al artículo 136 de la reforma propuesta:

"El Poder Público se distribuye territorialmente en la siguiente forma: el poder popular, el poder municipal, el poder estatal y el poder nacional. Con relación al contenido de las funciones que ejerce, el poder público se organiza en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral."

"El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Este no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población."

"El Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, los consejos obreros, los consejos campesinos, los consejos estudiantiles y otros entes que señale la ley."

Aquí parece suponerse -y de alguna manera justificarse- que los poderes públicos en los cuales hay algún grado de delegación o representación, necesariamente se autonomizan respecto a la voluntad popular y pasan a actuar con lógicas propias del poder estatal, de manera tal que sólo cuando el poder lo ejerce el pueblo "directamente", y "no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población", hay verdaderamente Poder Popular. De acuerdo a esto, de las cuatro formas que adquiere el poder público, sólo una podría ser caracterizada propiamente como poder popular. De ser así, el Poder Popular estaría limitado a asuntos estrictamente locales, mientras las formas alienadas, burocratizadas, autonomizadas, del poder controlarían el resto del aparato del Estado.

Son aún más complejas las implicaciones de convertir a las organizaciones populares como los Consejos Comunales, en parte del Estado. ¿Serán funcionarios públicos? El convertir las organizaciones populares en parte del Estado lejos de darles más poder y contribuir a fortalecer la organización popular autónoma, puede operar como mecanismo de cooptación y control desde arriba. Mientras exista el Estado, la democracia exige y pasa necesariamente por el reconocimiento de las inevitables (y necesarias) tensiones entre Estado y la multiplicidad de formas organizativas y tejidos asociativos autónomos existentes en la sociedad. Buscar resolver esta tensión por la vía de incorporar estas múltiples modalidades organizativo/asociativas al interior del Estado, o en la búsqueda de una identidad pueblo-Estado, amenazaría la existencia de ámbitos autónomos no sometidos a la lógica del Estado, ámbitos autónomos que como la historia ha demostrado, son una condición necesaria de la democracia, no sólo de la democracia liberal, sino igualmente de una democracia radical.

VII

No está claro qué es lo que se entiende por propiedad pública. De acuerdo a la modificación propuesta en el artículo 115:

"Se reconocen y garantizan las diferentes formas de propiedad. La propiedad pública es aquella que pertenece a los entes del Estado; la propiedad social es aquella que pertenece al pueblo en su conjunto y las futuras generaciones, y podrá ser de dos tipos: la propiedad social indirecta, cuando es ejercida por el Estado a nombre de la comunidad, y la propiedad social directa, cuando el Estado la asigna, bajo distintas formas y en ámbitos territoriales demarcados, a una o varias comunidades, a una o varias comunas, constituyéndose así en propiedad comunal o a una o varias ciudades, constituyéndose así en propiedad ciudadana; la propiedad colectiva es la perteneciente a grupos sociales o personas, para su aprovechamiento, uso o goce en común, pudiendo ser de origen social o de origen privado; la propiedad mixta es la conformada entre el sector público, el sector social, el sector colectivo y el sector privado, en distintas combinaciones, para el aprovechamiento de recursos o ejecución de actividades, siempre sometida al respeto absoluto de la soberanía económica y social de la nación; y la propiedad privada es aquella que pertenece a personas naturales o jurídicas y que se reconoce sobre bienes de uso y consumo, y medios de producción legítimamente adquiridos."

Si la propiedad social es "aquella que pertenece al pueblo en su conjunto y las futuras generaciones", y esta se define como "propiedad social indirecta", cuando "es ejercida por el Estado a nombre de la comunidad", no queda claro en qué consiste la propiedad pública "aquella que pertenece a los entes del Estado". ¿Quiere esto decir que existe una forma de propiedad que pertenece exclusivamente al Estado y que la ejerce a nombre propio, que no la ejerce a nombre de la comunidad? ¿Qué es, o quiénes son, en este caso "el Estado"?

VIII

El texto de la reforma propuesta, parece indicar que con la creación del Distrito Federal, los habitantes de la región capital pierden el derecho a elegir a sus autoridades. De acuerdo a la reforma propuesta en el artículo 236, una de las atribuciones del Presidente o Presidenta de la República es:

"Crear las Provincias Federales. Territorios Federales y/o Ciudades Federales según lo establecido en esta constitución y designar sus autoridades, según la ley."

¿Se refiere esto también a ese otro ámbito federal no incluido en este listado, el Distrito Federal? ¿Si esto no es así por qué no se dice explícitamente en el artículo que se refiere a la creación de un Distrito Federal que la selección de sus autoridades (gobernador o gobernadora, alcalde o alcaldesa, o jefe o jefa de gobierno) se realizará mediante sufragio universal como si está establecido en el artículo 160 para gobernadores y gobernadoras, y en el artículo 174 para los alcaldes y alcaldesas?

Si por el contrario, se está proponiendo que el jefe o jefa del gobierno del Distrito Federal sea, como lo fue hasta hace pocos años, designado por el Presidente o Presidenta de la República, nos encontraríamos ante un retroceso del control democrático del pueblo sobre

sus gobernantes, y en presencia de un incremento en la concentración del poder presidencial, en un sistema político que se caracteriza por tener un elevado grado de centralismo presidencialista.

IX

Uno de los cambios más radicales propuestos en la Reforma Constitucional es el referido a la llamada nueva geometría del poder, incorporados en las modificaciones del artículo 16. Aquí, además de lo señalado arriba -de acuerdo con la Constitución vigente un cambio tan radical requeriría de una Asamblea Constituyente-, podemos identificar varias dificultades. En primer lugar, se define toda una gama de nuevas unidades político-territoriales, sin que su naturaleza esté suficientemente definida o por el contrario tienen una definición que resulta, por lo menos, problemática. En la constitución del año 1999 el "territorio nacional se divide en el de los Estados, Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios." (Artículo 16). En la reforma propuesta de dicho artículo se agregan las siguientes unidades político-territoriales: Ciudades Federales; Comunas; Comunidades; Distrito Federal; Regiones Marítimas; Distritos Insulares; Distritos Funcionales; la Ciudad (como la unidad política primaria de la organización territorial nacional); Ciudad Comunal; Municipios Federales; y Provincias Federales(5), así como "cualquier otra entidad que establezca la Ley". En la propuesta de reforma del artículo 11, introduce adicionalmente las Regiones Especiales Militares.

Además de que no está clara la naturaleza de cada una de las diferentes denominaciones, se trata, de un modelo de organización político-territorial excesivamente complejo, en el cual parece haber muchas v sobreposiciones político-territoriales, especialmente las que podrían darse entre las unidades político-territoriales actuales, los municipios y los estados (que no se eliminan), y las nuevas unidades político-territoriales. Antes de aprobarse un cambio tan substancial en la organización político-territorial del país, debería realizarse un debate nacional informado sobre lo que estas transformaciones significan. ¿Cuáles de estas nuevas instancias político-territoriales apuntan hacia la profundización de la democracia y el autogobierno? ¿Cuáles, por el contrario, apuntan hacia una mayor concentración del poder en el Poder Nacional?

Desde el punto de vista del objetivo de incrementar los niveles de participación de las comunidades organizadas en la gestión de los asuntos públicos, parecen estar operando criterios divergentes. Por un lado, en el artículo 184 se busca lograr este objetivo mediante mecanismos para que el "Poder Nacional, los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las Comunidades organizadas, a los Consejos Comunales, a las Comunas y otros entes del Poder Popular, los servicios que éstos gestionen...". Se trataría, en esta opción, de basarse en las estructuras político-administrativas existentes para, a partir de éstas, profundizar los procesos de participación.

Por el otro, no parece tenerse demasiada confianza en que esto pueda darse, por lo que para lograr niveles crecientes de participación, se proponen instancias político-territoriales alternativas. Establece la reforma un aumento extraordinario de la concentración de decisiones en manos del Poder Nacional, debilitando de esa forma las estructuras político-territoriales de Estados y Municipios. ¿Se trata de ir vaciando de atribuciones a los Estados

y Municipios para ir creando una organización político-territorial totalmente nueva? De ser así, ¿por qué no se establece esto en forma explícita? El Presidente de la República (previa aprobación por mayoría simple de la Asamblea Nacional), podrá crear Provincias Federales, Territorios Federales y/o Ciudades Federales. (Artículo 236), e igualmente nombrar sus autoridades. En casos de confrontaciones políticas entre el gobierno central y autoridades regionales o municipales, esto le otorga al Poder Nacional atribuciones para resolver estas tensiones a su favor.

X

En la constitución del año 1999, correspondiendo con la profunda desconfianza existente en ese momento en la sociedad venezolana en relación a estas organizaciones, no están ni siquiera mencionados los partidos políticos(6). Igualmente en uno de los contenidos más problemáticos de dicho texto constitucional se establece que: "No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado." (Artículo 67). Si está negado el financiamiento público, transparente, de las organizaciones políticas, y, en particular de las campañas electorales, se le está dando prioridad a dos problemáticas y poco democráticas fuentes principales para el financiamiento partidista: la utilización ilegítima de los recursos públicos por parte de los partidos de gobierno, o la dependencia del financiamiento corporativo, cuyas consecuencias antidemocráticas son ampliamente conocidas.

En la propuesta de reforma tampoco se hace mención alguna a los partidos políticos, haciéndose referencia sólo a que: "Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos." Es muy positivo, por otro lado, que se contemple que: "El estado podrá financiar las actividades electorales" (Artículo 67). Hubiese sido deseable, sin embargo, una redacción más categórica. Al establecer sólo que el Estado "podrá" realizar este financiamiento, no se establece una obligación taxativa, y el compromiso del financiamiento público de las campañas electorales podría quedar a discreción de los gobernantes.

XI

Uno de los errores? ¿gazapos? ampliamente reconocido como más graves del texto constitucional del año 1999 es el artículo 303 mediante el cual se autoriza expresamente la privatización de las empresas filiales de Petróleos de Venezuela(7). Este artículo incluso fue utilizado para justificar la necesidad de una reforma constitucional. Sin embargo, en la reforma propuesta este artículo no se modifica. Por otra parte, en la reforma propuesta al artículo 302, parece modificarse el papel del Estado en la actividad petrolera. Mientras en el texto de la constitución del año 1999: "El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera...", en la reforma propuesta no se habla en términos generales de la "actividad petrolera", sino sólo de su "explotación". Se trata, potencialmente, de un cambio significativo en la orientación de la política petrolera actual. Dada la centralidad de la actividad relacionada con los hidrocarburos en el país, se trata de una modificación que exige un amplio e informado debate nacional.

Por otra parte, no había justificación para la diferenciación categórica que se estableció en

la Constitución del año 1999, entre la reserva por parte del Estado de toda la actividad petrolera, y la apertura amplia a la participación del capital privado permitida en el caso del gas. Esta disparidad se resuelve en la reforma propuesta del artículo 302, que extiende la reserva estatal, que en la Constitución del año 1999 se refiere sólo al petróleo, a todos los "hidrocarburos líquidos, sólidos y gaseosos."

XII

La reducción de la jornada de trabajo es una aspiración legítima de los trabajadores y las trabajadoras. En la reforma propuesta al artículo 90 se establece que la jornada de trabajo diaria tendrá un máximo de seis horas. La posibilidad de que mediante esta reducción puedan crearse nuevos empleos podría ser significativa. Este ha resultado ser, como era de esperarse, uno de los aspectos más atractivos de la reforma propuesta. Sin embargo, sería necesario investigar, más allá de lo justo que resulta esta reivindicación, si se está hoy en Venezuela en condiciones de decretarla constitucionalmente. ¿Es posible aplicarla en forma simultánea en todas las ramas y tipos de actividad económica, independientemente de su productividad y de su mayor o menor capacidad de absorber los costos adicionales que esta medida conlleva, o de las dinámicas diferenciales establecidas por los ciclos de las actividades agrícolas? ¿Qué implicaciones tendrá para un proceso productivo, que a pesar de la expansión económica sostenida de los últimos años todavía ha demostrado limitadas capacidades de generación de empleo? ¿No se estará reforzando con esto el carácter rentista del modelo productivo el país?

¿Qué sentido tiene, por otra parte, que esta norma se establezca en forma tan taxativa, si aún antes de aprobarse la reforma, de acuerdo a la opinión del Ministro del Trabajo, Ramón Ribero, parece que en realidad el espíritu de este artículo reformado es diferente a lo que expresamente está contenido en el texto. Mientras que el texto taxativamente establece que la jornada diaria tendrá un máximo de seis horas(8), el Ministro del Trabajo afirma que sindicatos y empleadores podrán negociar la aplicación de esta reducción de la jornada, siendo posible, por ejemplo:

"Trabajar 8 horas de lunes a jueves y 4 horas en la mañana del viernes. Eso completa las 36 horas (de trabajo) y las personas tienen viernes en la tarde, sábado y domingo libre"(9).

Por otra parte, ¿tiene sentido que sean los patronos los responsables de "programar y organizar los mecanismos para la mejor utilización del tiempo libre en beneficio de la educación, formación integral, desarrollo humano, físico, espiritual, moral, cultural y técnico de los trabajadores y trabajadoras"? (Artículo 90). ¿Será ésta la mejor forma de contribuir al desarrollo de las capacidades políticas, ideológicas y organizativas autónomas de los trabajadores y trabajadoras?

XIII

Quizás la conquista de derechos sociales y laborales más importantes contemplada en la propuesta de reforma -que representa un cambio muy importante en relación al texto del año 1999- es la que se refiere a los millones de personas que son trabajadoras o trabajadores no dependientes, casi la mitad de la población económicamente activa. Son bien conocidas las limitaciones de los derechos laborales y legislaciones laborales que

históricamente no ha sido aplicables a una alta proporción de la población. La propuesta de reforma del artículo 87 establece que:

"...la Ley creará y desarrollará todo lo concerniente a un 'Fondo de estabilidad social para trabajadores y trabajadoras por cuenta propia', para que con el aporte del Estado y del trabajador, pueda éste último gozar de los derechos laborales fundamentales tales como jubilaciones, pensiones, vacaciones, reposos, prenatal, post natal y otros que establezcan las leyes."

XIV

Una severa limitación de la Constitución del año 1999, a pesar de que en su Preámbulo se establece como "fin supremo" el "refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural", fue la ausencia de toda consideración de las condiciones y demandas específicas de los pueblos afro-descendientes. Esta ausencia se aborda en la reforma propuesta del Artículo 100, lo cual puede crear mejores condiciones para la reivindicación de esenciales derechos culturales, identitarios y territoriales que han sido históricamente negados a estos pueblos.(10)

XV

Ante las obvias limitaciones existentes en las estructuras administrativas del Estado venezolano para la gestión de políticas públicas efectivas, especialmente las políticas sociales destinadas a llegarle en forma directa e inmediata -con las menores trabas burocráticas posibles- a los sectores más excluidos de la población, en los últimos años se han creado las misiones, y con ello, una dualidad entre nuevas y viejas modalidades institucionales de la gestión pública. Con frecuencia esto ha implicado la duplicación de funciones y ha hecho más compleja, costosa y menos transparente la gestión pública. Esto puede explicarse -y justificarse plenamente- como producto de las necesidades y emergencias políticas de un proceso de transición. Las misiones, a pesar de sus limitaciones, han sido extraordinariamente eficaces en el logro de sus objetivos principales.

Sin embargo, han sido también muchos los problemas generados por su precaria institucionalidad, por la carencia de normas y procedimientos de gestión y de toma de decisiones suficientemente transparentes como para facilitar la contraloría social. Un cambio constitucional era un momento propicio para abordar el modelo de Estado que iría reemplazando a las viejas estructuras burocráticas del Estado heredado. Sin embargo, la reforma constitucional propuesta posterga este asunto, no define un rumbo claro para la institucionalidad de la administración pública central, ni aclara si las misiones serán el modelo de gestión del Estado socialista. Por el contrario, en la reforma propuesta del artículo 141, se constitucionaliza la actual incómoda coexistencia entre la vieja y la nueva institucionalidad.(11)

XVI

Uno de los aspectos más polémicos de la reforma propuesta se refiere a la eliminación de los límites para la reelección presidencial y la ampliación de los períodos presidenciales a siete años. (Artículo 230). Desde un punto de vista formal, si el argumento es que el pueblo

es soberano y tiene el derecho a elegir a sus representantes por el tiempo que así lo desee, no parece haber justificación alguna para que esta medida se aplique sólo al Presidente de la República y no a los demás cargos públicos por elección popular.(12)

En términos más sustantivos, y en vista de que no se trata de un asunto doctrinario abstracto de la filosofía política, sino de una propuesta pensada y diseñada para una coyuntura política específica, la consolidación en el tiempo de un liderazgo incuestionado de una persona puede llegar a obstaculizar la creación de una cultura de debate plural y de profundización democrática. Con la posibilidad de la reelección indefinida del Presidente - dada la edad de Chávez- el tema de la creación de liderazgos de relevo desaparece del horizonte. Si después de catorce años de Chávez en la presidencia (esto es, en el momento de las elecciones del año 2012 o 2013), no se ha logrado un nivel de institucionalización tal del cambio que haga posible su continuidad más allá de una persona, habría razones para interrogarse sobre la solidez y profundidad del proceso. No hay, por otra parte, razón alguna por la cual Chávez no podría continuar desempeñando un papel político importante fuera de la presidencia.

XVII

Con relación al latifundio, la reforma propuesta al artículo 307 pasa de una definición débil de la política contra los latifundios ("El régimen latifundista es contrario al interés social."), a una norma taxativa: "Se prohíbe el latifundio por ser contrario al interés social." Se establece que "La República determinará mediante Ley la forma en las cuales los latifundios serán transferidos a la propiedad del Estado, o de los entes o empresas públicas, cooperativas, comunidades u organizaciones sociales capaces de administrar y hacer productivas las tierras." A pesar de que la distribución de la tierra no es, como lo ha demostrado la experiencia de los últimos años, una condición suficiente para avanzar hacia la soberanía alimentaria, la democratización de su propiedad, es tanto una exigencia de la justicia social, como una condición necesaria para el logro de dicho objetivo.

Es preocupante sin embargo otro aspecto de este artículo, la idea de acuerdo a la cual la única función de la tierra es la producción agrícola y pecuaria.

"La ley creará tributos sobre las tierras productivas que no sean empleadas para la producción agrícola o pecuaria." (Artículo 307)

En esta concepción unilateralmente productivista está ausente toda consideración de los territorios en términos de cuencas, de biodiversidad, recreación, valores estéticos... La función es su explotación económica... No es mucho lo que aclara aquí el concepto de "tierras productivas", ya que esto, en realidad, no define nada. Lo usual es que distintas "tierras" puedan tener "usos" diversos. ¿Se define como tierra productiva toda tierra potencialmente utilizable para la actividad agrícola y pecuaria? ¿Tiene que necesariamente ponerse a producir?

XVIII

Resulta preocupante el incremento de las funciones propiamente policiales de la Fuerza Armada. Mientras que en la Constitución del año 1999 se le atribuye como función "la

cooperación en el mantenimiento del orden interno..." (Artículo 328), en la propuesta de reforma de dicho artículo se establece su "participación permanente en tareas de mantenimiento de la seguridad ciudadana, y conservación del orden interno...". Adicionalmente, en la propuesta de reforma del artículo 239, se establece que "La Fuerza Armada Bolivariana podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley."

Es aquí de lamentar que se busque una respuesta militar al grave asunto de la inseguridad, ignorando el extraordinario esfuerzo realizado por la Comisión Nacional de Reforma Policial que después de una exhaustiva consulta nacional recomendó la creación de una:

...institución pública, civil, de función indelegable y concurrente, orientada por los principios de participación, permanencia, eficacia, eficiencia, universalidad, democracia, control de desempeño y evaluación, de acuerdo con procesos y estándares definidos y sometida a un proceso de planificación y desarrollo según las demandas de la comunidad a nivel nacional, regional y local.(13).

XIX

Al limitarse el debate sobre la reforma a los artículos propuestos por el Presidente, se dejan nuevamente afuera asuntos fundamentales como los derechos reproductivos de las mujeres, los derechos sobre su propio cuerpo y los de las minorías sexuales. La protección del embarazo "a partir de la concepción" (artículo 76) debe modificarse para lograr la despenalización de la interrupción del embarazo, un derecho básico que ha sido conquistado por las mujeres incluso en contextos latinoamericanos mucho más conservadores. El que esta demanda histórica de las organizaciones de mujeres y las referidas a los derechos de las minorías sexuales no entrasen en la propuesta de reforma parece ser una medida del peso que sectores conservadores continúan teniendo en el entorno presidencial.

XX

Lo que está en juego hoy en Venezuela no es la permanencia de Chávez en el gobierno. El Presidente ha sido recientemente re-legitimado y su apoyo popular no está en cuestión. De lo que se trata es de garantizar la continuidad del proceso de cambio y la profundización de la democracia. Esta reforma constitucional -tanto por su contenido, como por los mecanismos de discusión y toma de decisiones que han sido diseñados- no parece ser el mejor camino para ello. La construcción de una sociedad democrática sólo es posible con procedimientos cada vez más democráticos. El momento exige más participación, no una participación pre-acotada, exige cada vez más democracia, de la participativa y protagónica.

NOTAS

1) "Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político."

(Artículo 2)

2) Chávez: 'estoy trabajando letra por letra' la Reforma Constitucional Aporrea, Caracas, 30 de julio, 2007.)

3) "La reforma fue planteada por el Presidente, por lo tanto es lo que presentó el Presidente lo que debe ser estudiado (...) Si (algún artículo) tuviese conexión con los que se van a reformar, entonces por técnica legislativa deberían adecuarse, porque no puede haber artículos contradictorios", Juan Francisco Alonso, "Morales afirma que el septenio tendrá vigencia inmediata", El Universal, Caracas, 18 de agosto, 2007.

4) Chávez juramentó a los Comités de Defensa de la Reforma Constitucional, Agencia Bolivariana de Noticias, Caracas 1 de septiembre, 2007.

5) Artículo 16: "El territorio nacional se conforma a los fines político-territoriales y de acuerdo con la nueva geometría del poder, por un Distrito Federal en el cual tendrá su sede la capital de la República, por los Estados, las Regiones Marítimas, los Territorios Federales, los Municipios Federales y los Distritos Insulares. La vigencia de los Territorios Federales y de los Municipios Federales quedará supeditada a la realización de un referéndum aprobatorio en la entidad respectiva. Los Estados se organizan en Municipios. La unidad política primaria de la organización territorial nacional será la ciudad, entendida esta como todo asentamiento poblacional dentro del Municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas Comunas. Las Comunas serán las células geohumanas del territorio y estarán conformadas por las Comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo espacial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia. A partir de la Comunidad y la Comuna, el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la Ley, y que constituyan formas de Autogobierno y cualquier otra expresión de Democracia Directa. La Ciudad Comunal se constituye cuando en la totalidad de su perímetro, se hayan establecido las Comunidades organizadas, las Comunas y los Auto Gobiernos Comunales, estando sujeta su creación a un referéndum popular que convocará el Presidente de la República en Consejo de Ministros. El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, previo acuerdo aprobado por la mayoría simple de los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional, podrá crear mediante decreto, Provincias Federales, Ciudades Federales y Distritos Funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca la Ley. Los Distritos Funcionales se crearán conforme a las características históricas, socio-económicas y culturales del espacio geográfico correspondiente, así como en base a las potencialidades económicas que, desde ellos, sea necesario desarrollar en beneficio del país. La creación de un Distrito Funcional implica la elaboración y activación de una Misión Distrital con el respectivo Plan Estratégico-funcional a cargo del Gobierno Nacional, con la participación de los habitantes de dicho Distrito Funcional y en consulta permanente con sus habitantes. El Distrito Funcional podrá ser conformado por uno o más Municipios o Lotes Territoriales de estos, sin perjuicio del Estado al cual pertenezcan. La organización y funcionamiento de la Ciudad Federal se hará de conformidad con los que establezca la ley respectiva, e implica la activación de una Misión Local con su correspondiente plan estratégico de desarrollo. En el Territorio Federal, el Municipio Federal y la Ciudad Federal,

el Poder Nacional designará las autoridades respectivas, por un lapso máximo que establecerá la Ley y sujeto a mandatos revocables. Las Provincias Federales se conformarán como unidades de agregación y coordinación de políticas territoriales, sociales y económicas a escala regional, siempre en función de los planes estratégicos nacionales y el enfoque estratégico internacional del Estado venezolano. Las Provincias Federales se constituirán pudiendo agregar indistintamente Estados y Municipios, sin que estos sean menoscabados en las atribuciones que esta Constitución les confiere. La Organización político-territorial de la República se regirá por una Ley Orgánica."

6) Sólo se establece que: "Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos." (Artículo 67).

7) "Por razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional, el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A., o del ente creado para el manejo de la industria petrolera, exceptuando las de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela, S.A."

8) "A objeto que los trabajadores y trabajadoras dispongan de tiempo suficiente para el desarrollo integral de su persona, la jornada de trabajo diurna no excederá de seis horas diarias ni de treinta y seis horas semanales y la nocturna no excederá de seis horas diarias ni de treinta y cuatro semanales." (Reforma propuesta, Artículo 90)

9) "Ministro Rivero plantea trabajar cuatro horas los días viernes", El Universal, Caracas, 23 de agosto, 2007.

10) "La República Bolivariana de Venezuela es el producto histórico de la confluencia de varias culturas, por ello el Estado reconoce la diversidad de sus expresiones y valora las raíces indígenas, europeas y afrodescendientes que dieron origen a nuestra Gran Nación Suramericana. Las culturas populares, la de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes, constitutivas de la venezolanidad, gozan de atención especial, reconociéndose y respetándose la interculturalidad bajo el principio de igualdad de las culturas..."

11) Artículo 141: "Las administraciones públicas son las estructuras organizativas destinadas a servir de instrumento a los poderes públicos, para el ejercicio de sus funciones, y para la prestación de los servicios. Las categorías de administraciones públicas son: las administraciones públicas burocráticas o tradicionales, que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta constitución y las leyes; y "las misiones", constituidas por organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso, experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales."

12) Es esta las postura que ha defendido el PPT, al proponer que la norma se aplique también para gobernadores y alcaldes: "PPT pide reelección continua para todos", Panorama, Maracaibo. En Aporrea, Caracas 28 de agosto, 2007.
(www.aporrea.org/actualidad/n100346.html)

13) Soraya El Achkar, "Reforme el 332, señor Presidente", El Universal, Caracas, 17 de septiembre, 2007.

Agenda Radical

https://www.lahaine.org/mundo.php/venezuela_ique_esta_en_juego_contribucio